

Una investigación científica del horizonte jusfinanciero (Comentarios ante la nueva aportación de León Cortiñas)*

Rafaellbarra-Gil**

1.

Considero un privilegio el comentar, así sea en forma escueta, el Trabajo de ingreso a la Academia Mexicana de Derecho Fiscal del Dr. León Cortiñas Peláez, eminente Catedrático Universitario, hombre dedicado a la docencia y al estudio del Derecho y acucioso investigador científico.

De la lectura de su trabajo de ingreso y de la exposición oral posterior (elocuente, vehemente, erudita, nutricia) podemos darnos cuenta de la multifacética estructura de su elaboración científica y de la teleología crítica que anima su pensamiento creativo. De estas facetas y objetivos nos parecen indiscutibles los que realizaremos a continuación.

2. En primer lugar, la visión "macro" de la ciencia jurídica engarzada en las ciencias sociales y con el desarrollo pleno del ser humano a través de la potenciación de las instituciones jurídicas y políticas.

Esta visión macro habilita la plenitud conceptual de la verdadera ciencia, mediante la visión tridimensional del derecho, como ciencia jurídica y no como pura técnica, esto es, crisol de reglas normativas, valores constitucionales y pautas fundamentales de la vida cotidiana de nuestros pueblos en cuya realidad se aplican aquéllos.

3. Nos mueve la imaginación a lo que denomina "ideas-fuerza", esto es las ideas que no se quedan

en las limitantes del "legista", sino que trascienden a los senderos del "jurista", el que escudriña el derecho observándolo como estructura normativa social y con un ánimo de cooptar elementos normativos y extranormativos que potencian las cualidades humanas, rehabilitando al jurista como científico del derecho, un "científico con concijencia".

4. De los conceptos aquí explicados que van desde la jerarquización de las fuentes de la disciplina financiera, pasando por la necesidad de instituciones político-administrativas democráticas para la captación de inversiones; el intervencionismo estatal o el principio de subsidiariedad, el nuevo universo hacendarlo, la defensa del federalismo, el contencioso administrativo, entre otros temas; todos nos dejan ver la riqueza del pensamiento y la superación del concepto clásico de que el derecho fiscal se reduce a lo tributario, cuando ya en nuestros días la ciencia del derecho de las finanzas públicas abarca los rubros de todos los ingresos públicos, incluyendo no sólo precios públicos y productos, sino la totalidad de las contribuciones «o-tributarias; es decir, deuda pública, emisión de moneda, valores, etc., así como el presupuesto y la planeación i de gasto, gestión, administración y ejecución.

5. Se observa la actividad financiera con sus elementos extranormativos, es decir con sus factores políticos, sociales e históricos, con un contenido económico y ésa es la visión del constituyente mexicano originario de 1917, que amalgamó principios liberales y sociales concretando un riquísimo capítulo económico de la actividad estatal, hoy diluido (1982-200?), en aras de lasl dominantes políticas de los organismos internacionales forjados (1945) en Bretton Woods.

* León Cortiñas-Peláez, "Administración financiera y derecho público mexicano (Notas para una meditación crítica)", ciudad de México, **Academia Mexicana de Derecho Fiscal**, discurso de ingreso como Académico numerario, 27 de noviembre de 1997, 32 ff.

** Licenciado en ciencias jurídicas por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), catedrático por oposición de derecho administrativo I y II en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Magistrado metropolitano en el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF/México); Académico numerario de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.

Al sistematizarse los principios generales del derecho financiero y tributario, el análisis de la variada y cambiante normatividad no ofrece dificultades si se conocen los principios pero, ignorándolos, el análisis, como lo dice el profesor Cortiñas, es vacío, puramente letrista y formal.

6. Así también al jerarquizar las fuentes del derecho público otorga (con García de Enterría, Jean- neau, Alberto Ramón Real y Cajarville) prioridad al estudio de los principios generales del derecho, y no necesariamente a la ley formal, desde donde se observa a la administración pública prestacional como entidad que otorga libertades concretas (vivienda, seguridad social, caminos, etc.) con apoyo en una administración financiera y tributaria sólida.

7. A través de este trabajo se observa el imperativo científico y ético en la reivindicación de la moderna concepción del derecho público, adoptando responsabilidades y cometidos de un poder enmarcado en un Estado social y democrático de Derecho.

Vincula Cortiñas-Peláez la ciencia de las finanzas con la economía política, evocando un nuevo pensamiento en la organización y competencia del Estado, destinado a algo más trascendente que la protección defensiva de intereses particulares, principalmente transnacionales, en muchos casos abusivos y contrarios al interés general.

El nuevo académico manifiesta su sorpresa ante la reivindicación del principio de subsidiariedad de la acción pública que dejaría atrás, aparentemente, la participación *de principio* del Estado en la satisfacción de intereses colectivos, servidos vigorosa y ampliamente por el dilatado espectro de los cometidos (esenciales y de servicio público, pero también sociales y de régimen privado).

8. El derecho tributario se presenta como elemento de la riquísima rama financiera del derecho administrativo, formando parte de toda una política económica enmarcada en parámetros constitucionales.

Crítica la falsa asimilación de principios del derecho penal con el derecho tributario; ella considera a las contribuciones como una pena o castigo (teoría del sacrificio) cuando en el enfoque de León Cortiñas se trata de la participación generosa de la comunidad a la concreción de cometidos sociales que a todos benefician, en cuanto enriquecen las libertades concretas mediante prestaciones que contribuyen al pleno desarrollo personal.

9. Advierte la necesaria intervención del Senado de la República en la conformación del presupuesto de Egresos y la aprobación de la Cuenta Pública, ya que como representante de las entidades federativas debe intervenir en esas materias y no solamente en

la Ley de Ingresos, lo que se traduciría en dar la jerarquía de ley formal y material al Presupuesto de Egresos.

10. Escudriña comparativamente la extranormatividad psicosocial, nuestro mestizaje, con la normatividad aparente de nuestras instituciones. Es obvia nuestra influencia española en los hechos cotidianos y en los grandes cauces nacionales, frecuentemente soslayada por los congresos que copian a los anglosajones y que se hacen la ilusión de apoyarse en estratos históricos cuando la entraña viva de nuestro país desborda la perecedera legislación superficial, que surge grávida de contingencia y se mantiene escrita, pero muerta.

Atendiendo a la necesidad de inversiones extranjeras dentro de la globalización actual, destaca el doctor Cortiñas que el inversionista examina primero los factores extranormativos de nuestro país, el clima democrático, estabilidad política y económica, cultura, política exterior e interior y, partiendo de todo ello, evaluará la conveniencia de su inversión con mayor peso específico y más allá de cualquier legislación aplicable.

11. En la era de la globalización advierte dos grandes ausentes, la fraternidad y la igualdad, prevaleciendo la pura libertad para las minorías en el comercio y en la industria, que ha conducido a un insensato desarrollo económico sustentado en la inequidad, agravando las profundas diferencias en los ingresos *per cápita* y advirtiéndose el abandono por el estado neoliberal de los cometidos sociales impuestos en el imperativo constitucional."Con razón se dice que la globalización actual es *una globalización de la miseria y de la violencia* particularmente urbanas, a lo que Alejandro Nieto, el siempre joven maestro de la Universidad Complutense de Madrid, añade la globalización, la planetización de la corrupción (en su espléndido libro homónimo de este otoño madrileño de 1997).

12. En lo que se refiere a la defensa del federalismo, se remonta hasta el paternalismo precortesiano y de la cultura hispano-árabe, y así, en la materia familiar apunta cómo los abuelos siguen pesando en la vida privada de sus hijos ya casados o incluso de sus nietos; en materia penal, el monopolio de la acción penal por parte del ministerio público, centraliza y unifica forzosa y artificialmente la procuración de justicia e invalida la autonomía y madurez de las querellas entabladas por los particulares, paternalismo que nos da una acción penal burocratizada; en el derecho administrativo, el paternalismo instaurado por la sectorización de la reforma administrativa conduce a un control asfixiante con las facultades extraordinarias que

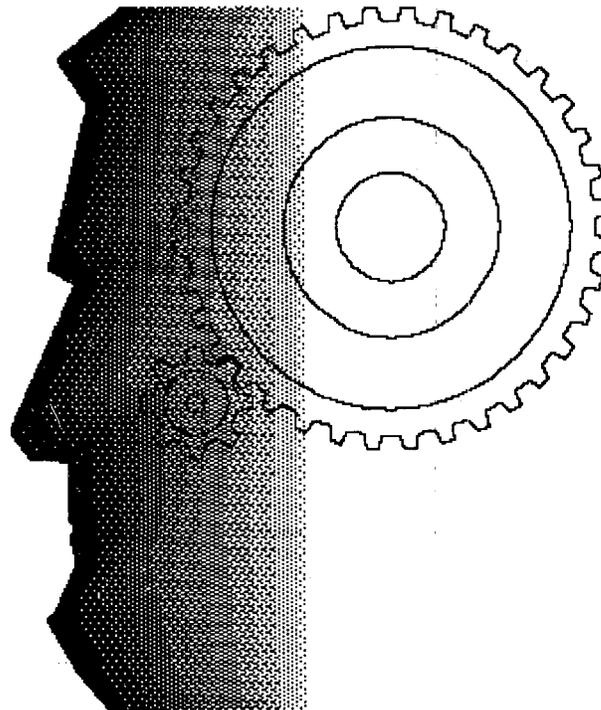
adquieren las secretarías "globalizadoras" y que transforman al Plan Nacional de Desarrollo, dotándolo de un efecto político centralizador; en lo jurisdiccional, con el monopolio de la justicia por el Poder Judicial Federal a través del amparo-casación, que teme transferir el conocimiento de muchos asuntos a las jurisdicciones especializadas o a las jurisdicciones estatales.

En este tema resalta el rigor analítico de Eduardo García de Enterría que hace una clara distinción entre el federalismo del siglo XIX y el del siglo XX. El primero apoyado en circunstancias históricas, geográficas y hasta étnicas; en el siglo XX se despliega una forma nueva de federalismo que se justifica sobre bases funcionales y operativas, como respuesta a los problemas básicos del funcionamiento de la sociedad moderna en el cual el federalismo se apoya en razón de un nuevo regionalismo, de la ordenación del territorio, la política del desarrollo regional y la crisis de las técnicas burocráticas centralizadas.

La manifestación concreta del nuevo federalismo se ha puesto en práctica bajo el nombre de "*Federalismo de Ejecución*". En este sistema, particularmente analizado en derecho mexicano por nuestro Académico el Lic. Jorge Montañez Ojeda, la Constitución autoriza a las entidades federativas para que asuman la ejecución de las reglas cuya formulación se reservó al órgano federal, la regulación secundaria se entiende como materia regionalizable y de este modo tenemos función administrativa, por delegación normativa, hacia los niveles estatal y municipal.

La supremacía de la ley federal sobre la local permite que la Federación pueda encargar imperativamente a las entidades territoriales menores la ejecución de las leyes federales, invirtiéndose la ecuación de tal manera que las entidades federativas ejecuten leyes federales como competencia propia.

13. Con el trabajo que hoy comentamos, sólo en unos aspectos y brevemente, el horizonte del derecho fiscal y de esta Academia, se amplía con toda su riqueza extranormativa y el colega León Cortinas nos conduce a una meditación crítica sobre el papel a desempeñar por el jurista, en este México que es nuestra pasión y razón de ser, sobre sus problemas actuales y el panorama globalizador.



Ve la biblio-hemerografía

ARMIENTA-CALDERÓN, Gonzalo M., *El proceso tributario en el derecho mexicano*, Manuel Porrúa S[A.], "prólogo" de Humberto BRISEÑO-SIERRA, México, 1977, 451 pp.

CALLE-SÁIZ, Ricardo, *La Hacienda en la // República española*, Instituto de Estudios Fiscales/Mitaisterio de Hacienda, 2 vols., Madrid, 1981, 1710 pp.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Respecto de la autonomía del derecho fiscal (de Trotabas, a Jarach y Berjiri)", *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana/departamento de derecho, núm. 9, México, ag. 1988, pp. 3-15.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *De la administración hacendaría en México*, INAP, col. Praxis, núm. 77, 1988, 98 pp.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Albores fiscales y administrativos de la privatización", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, núm. 32, México, ag. 1990, pp. 55-116; y en Guadalajara- Jalisco, *Trimestre fiscal*, ed. INDETEC, núm. 40, sept. 1992, pp. 63-126.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Cavilaciones 1992 sobre derecho de las finanzas y de la administración públicas", *Revista de investigaciones jurídicas*, ed. Escuela Libre de Derecho, núm. 16, México, 1992, pp. 77-142.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "De los mandatos constitucionales en materia tributaria" *Alegatos*, UAM/Azcapotzalco/departamento de Derecho, núm. 26, México, ab. 1994, pp. 129-134.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Finanzas clásicas y finanzas modernas: del incesante e imprevisible devenir normativo del derecho financiero federal mexicano", *ibidem*, núm. 28, dic. 1994, pp. 627-635.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Una contribución póstuma para la reflexión joven de clásicos subtemas del derecho público financiero", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, núm. 97, México, enero 1996, pp. 65-92.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Sentido mexicano de la paraestatalidad", ciudad de México: *Alegatos*, UAM/Azcapotzalco/departamento de Derecho, núm. 35, abril 1997, pp. 93-118.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León y JUÁREZ-GARCÍA, Luciano, "Economía, Constitución y sociedad en México", *Homenaje de maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México a don José Antonio Pérez Porrúa*, ed. Porrúa Hermanos, S.A., México, 1997, 653 pp., en las pp. 173-232.

CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Fundamentos de derecho económico*, Porrúa Hermanos, S.A., ciudad de México, 1998, 157 pp.

DUVERGER, Maurice, *Finances publiques*, PUF, 5ª ed., París, 1965, 670 pp. [múltiples reimpresiones, inclusive una trad. castellana en Barcelona].

FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas públicas*, Porrúa S.A., 3ª ed., México, 1996, 436 pp., *in totum*.

JARACH, Diño, *Finanzas públicas y derecho tributario*, Buenos Aires, Cangallo, 1983, 973 pp.

JIMÉNEZ-GONZÁLEZ, Antonio, *Lecciones de derecho tributario*, Ecafsa, 4ª ed., México, 1996, 432 pp.

KRUSE, Heinrich Wilhelm, *Derecho tributario (Parte general)*, trad. castellana de la 3ª ed. alemana [Munich: Beck, 1973] e "introducción" a esta edición madrileña por Perfecto Yebra Martul-Ortega, ed. de Derecho Financiero y EDESA, Madrid, 1978, 651 pp.

PAREJO-ALFONSO, Luciano; JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio y ORTEGA-ÁLVAREZ, Luis, *Manual de derecho administrativo*, 4a. ed. (corregida, aumentada y puesta al día), 1996, 2 vols., XX + 806 + 553 pp.

SABOURIN, Louis, *Passion detre, désied'avoit*, Québec, Boreal, 1992, 216 pp.

TROYA-JARAMILLO, José Vicente, *Derecho internacional tributario*, Corporación editora nacional, Quito, 1990, 304 pp.

VALDÉS COSTA, Ramón, *Instituciones de derecho tributario*, Buenos Aires, Depalma, 1996, 515 pp.

Coyoacán, D.F., 27 de noviembre de 1997.